



## SKATTEMINISTERIET

### Notat

Til Folketingets Europaudvalg

J.nr. 12-0174566

(kopi til Folketingets Skatteudvalg)

### Grund- og nærhedsnotat

**EU-kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem, for så vidt angår en hurtig reaktionsmekanisme til bekæmpelse af momssvig, KOM(2012) 428 endelig.**

#### Resumé

*Kommissionen fremsatte den 31. juli 2012 forslag om at indføre en hurtig reaktionsmekanisme til bekæmpelse af svig. Der opstår hele tiden nye former for svig, som undergraver momsens effektivitet og medlemsstaternes finanspolitiske konsolidering, og forslaget skal bistå medlemsstaterne i kampen mod svig. Under det nuværende moms-system er det muligt at anmode om en midlertidig tilladelse til at fravige momssystemets almindelige regler med det formål at hindre svig. Dette er imidlertid en langsom og omstændelig proces, som kan tage knap et år. Af den grund og på baggrund af Kommissionens meddelelse om momssystemets fremtid (KOM(2011) 815) foreslår Kommissionen derfor en hurtig reaktionsmekanisme, som giver medlemsstaterne mulighed for at gribe hurtigt ind mod pludselig opstået og massiv svig, som kan give betydelige og uoprettelige tab for statskasserne. Ved brug af mekanismen skal medlemsstaterne kun vente ca. 1 måned på at få en midlertidig tilladelse (max 1 år) til at anvende den pågældende foranstaltning (eksempelvis ved omvendt betalingspligt, hvor køber betaler momsen i stedet for sælger). Ordningen er et supplement til den gældende undtagelsesordning, og i den tidsbegrænsede periode mekanismen kan anvendes, skal medlemsstaterne derfor arbejde på mere langsigtede løsninger.*

#### 1. Baggrund

Der har i flere fora været fokus på at øge momseffektiviteten som led i den igangværende finanspolitiske konsolidering i medlemsstaterne. Ved at forbedre momsopkrævningen og håndtere momssvig mere effektivt, vil der kunne opnås en stigning i statsindtægterne. I Kommissionens meddelelse om fremtidens momssystem (KOM(2011) 815) er et mere robust momssystem netop et af hovedmålene.

Der opstår hele tiden nye former for svig og medlemsstaterne har nogle gange brug for at reagere hurtigere end de kan i dag. I dag kan medlemsstaterne anmode om en tilladelse til at fravige momssystemdirektivet for at hindre svig. Dette kræver, at Kommissionen fremsætter et direktivforslag om at imødekomme anmodningen (som

den har op til 8 måneder at behandle) med henblik på vedtagelse i Rådet, hvilket også kan tage et par måneder. Efter Rådets vedtagelse skal direktivet gennemføres i national lovgivning. Det er en langsom og omstændelig proces, hvor svigen i mellemtiden kan resultere i betydelige tab i en medlemsstat.

Kommissionen fremsatte på den baggrund den 31. juli 2012 forslag om at indføre en hurtig reaktionsmekanisme til bekæmpelse af svig. Forslaget skal indføre en procedure i momssystemdirektivet, som i meget specifikke situationer kan give medlemsstaterne et retsgrundlag til at træffe nærmere beskrevne og øjeblikkelige foranstaltninger med henblik på at bekæmpe svig. Mekanismen er et supplement til det nuværende system med en tilladelse til at fravige direktivet efter anmodning og kan gennemføres hurtigere, fordi Kommissionen benytter sine tildelte gennemførelsesbeføjelser, som fastsat i TEUF artikel 291 for at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet og for at hindre budgettab og overtrædelse af principperne om skattemæssig retfærdighed.

I forbindelse med anvendelsen af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser benyttes en såkaldt undersøgelsesprocedure, som er fastsat i komitologiforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser), jf. nedenfor.

## **2. Hjemmelsgrundlag**

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113. Det betyder, at forslaget skal vedtages med enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

## **3. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører i forslaget, at den hurtige reaktionsmekanisme er et supplement til vedtagelse af landespecifikke undtagelser fra momsdirektivet, som er langsomme og mere omstændelig, og bistår derfor medlemsstaterne i deres kamp mod aggressiv momssvig. Forslaget er ifølge Kommissionen berettiget ud fra nærhedsprincippet og i overensstemmelse med retsgrundlaget for arbejde på området for indirekte beskatning jf. artikel 113 i TEUF. Der gøres endvidere brug af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser i artikel 291 i TEUF og komitologiforordningen, hvorefter undersøgelsesproceduren skal anvendes i beskatningsspørgsmål. Da der er risiko for uoprettelige tab, er det ifølge Kommissionen berettiget at anvende øjeblikkeligt gældende retsakter, som foreslået med den hurtige reaktionsmekanisme. Idet sådan aggressiv momssvig ofte er international og involverer flere medlemsstater, kan målet med at bekæmpe svig bedre gennemføres på EU-plan gennem et direktiv. Det foreslåede retsinstrument er et direktiv, da den lovgivning, der ændres er et direktiv.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering.

## **4. Formål og indhold**

Formålet er at bistå medlemsstaterne i deres kamp mod svig og hindre betydelige og uoprettelige tab for statskasserne ved at give medlemsstaterne et retsgrundlag, så de

hurtigt kan gribe ind overfor pludselig opstået og massiv svig, hvor traditionelle kontrol- og håndhævelsesværktøjer ikke er tilstrækkelige.

Forslaget definerer hvornår mekanismen kan anvendes – nemlig ved bekæmpelse af pludselig opstået og massiv svig, som medfører eller kan medføre betydelige og uoprettelige tab.

Forslaget vil komme til at definere, hvilke foranstaltninger, som medlemsstaterne kan gøre brug af. Foreløbig har kommissionen kun foreslået omvendt betalingspligt (hvor køber betaler momsens fremfor sælger), men det er hensigten, at der skal laves en liste over foranstaltninger, som Rådet skal blive enige om.

Normalt betaler sælger salgsmomsen, mens køber har fradrag for købsmomsen. Såfremt køber har meget store køb og intet salg, vil han indsende en negativ momsangivelse, og få udbetalt moms fra myndighederne. Ved momskaruselsvig cirkulerer eks.vis et meget stort parti af mobiltelefoner mellem nogle virksomheder, hvor køberne får udbetalt store beløb i negativ moms og dernæst forsvinder inden de betaler salgsmoms af mobiltelefonerne, som blot går videre til næste virksomhed i kæden. Omvendt betalingspligt anvendes ofte til at hindre momskaruselsvig, idet køber skal indbetale salgsmomsen samtidig med, at han får fradrag for købsmomsen. Eftersom de to momsbeløb vil udligne hinanden, hindrer man, at køber uberettiget får udbetalt negativ moms, som han kan forsvinde med.

Proceduren er fastlagt iht. undersøgelsesproceduren. Det vil sige, at Kommissionen benytter sin mulighed for at fastsætte gennemførelsesbestemmelser efter at have modtaget en anmodning fra en medlemsstat indeholdende alle relevante oplysninger, som vil blive standardiseret i en formular. Kommissionen kan i behørigt begrundede hastende tilfælde vedtage øjeblikkeligt gældende retsakter. Det vil sige, at Kommissionen har (når den råder over de relevante oplysninger) 1 måned til at give enten en tilladelse eller et afslag. Iht. undersøgelsesproceduren bistås kommissionen af et udvalg af repræsentanter fra medlemsstaterne (SCAC), hvor Kommissionens retsakt sendes i skriftlig høring inden 14 dage mhp. en udtalelse. Såfremt udtalelsen er positiv (dvs. at der er et kvalificeret flertal for retsakten) forbliver den i kraft, men såfremt udtalelsen er negativ, skal Kommissionen straks ophæve den (dvs. tilladelsen til den pågældende medlemsstat til at anvende en af foranstaltningerne under den hurtige reaktionsmekanisme).

Tilladelsen til at anvende en af foranstaltningerne under den hurtige reaktionsmekanisme (fastlagt i kommissionens retsakt) er kun gældende i maksimalt 1 år. Det er hensigten, at medlemsstaten i den periode skal træffe andre foranstaltninger enten i form af en anmodning om tilladelse til at fravige momssystemdirektivet iht. de nuværende regler eller gennemføre andre nationale foranstaltninger, som kan hindre svigen.

Direktivændringen foreslås med ikrafttræden den 1. januar 2013.

## **5. Europa-Parlamentets udtalelse**

Europa-Parlamentet skal høres i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 113. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

## **6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Såfremt forslaget vedtages, vil momsloven skulle ændres hver gang Danmark anvender mekanismen.

## **7. Konsekvenser**

### Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ifølge Kommissionen ingen negative konsekvenser for EU's budget. Forslaget skønnes heller ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget giver medlemsstaterne mulighed for hurtigere at gribe ind overfor svig end det er muligt i dag, og det bistår derfor medlemsstaterne i deres konsolidering af statsbudgetterne.

### Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget giver medlemsstaterne mulighed for hurtigere at gribe ind overfor svig end det er muligt i dag og mindsker derved et evt. provenutab, som følge af svigen. Samtidig bidrager forslaget til at sikre lige konkurrence, idet de reelle virksomheder ikke udsættes for ulige konkurrencevilkår fra virksomheder, der ikke overholder skatte- og afgiftslovgivningen.

### Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Kommissionen har vurderet, at det ikke er relevant med en konsekvensanalyse, idet det kun vil være de efterfølgende nationale foranstaltninger, som medlemsstaterne indfører efter tilladelse under den hurtige reaktionsmekanisme, der vil kunne få en vis indvirkning, som under alle omstændigheder sikkert vil være ubetydelig i betragtning af det begrænsede anvendelsesområde og den begrænsede varighed. Da man desuden heller ikke ved i hvor mange tilfælde en medlemsstat vil kunne anmode om tilladelse til at anvende den hurtige reaktionsmekanisme, er det ikke muligt at anslå den kvantitative indvirkning af forslaget i forhold til den nuværende undtagelsesprocedure.

Med andre ord ændrer forslaget som sådan ikke den nuværende retstilstand, men bevirker blot, at tilladelsen til at gribe ind overfor svig gives hurtigere.

Såfremt Danmark anvender mekanismen til at bekæmpe pludselig opstået og massiv svig, vil det medføre ændrede forhold for den pågældende sektor eksempelvis ved, at betalingspligten skifter fra en sælger i Danmark til en køber i et andet EU-land for en specifik sektor. Først når foranstaltningen rent faktisk gennemføres, vil det være muligt at kvantificere eventuelle administrative konsekvenser for den berørte sektor.

## **8. Høring**

Forslaget sendes i høring hos Advokatrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Told- og Skatteforbund, Dansk Transport og Logistik, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Finans og Leasing, Finansrådet, Finanstilsynet, Foreningen af Danske Revisorer, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Forsikring og Pension, Håndværksrådet, Kommunernes Landsforening, Landbrug og Fødevarer, Landsorganisationen i Danmark, Landsskatteretten, Politidirektøren i København, Rigsadvokaten, Rigspolicehøjskolen og Skatterevisorforeningen.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Overordnet er medlemsstaterne enige i formålet med forslaget, men enkelte medlemsstater er bekymrede for den juridiske hjemmel, idet tilladelserne gives udenom Rådet via Kommissionens gennemførelsesbestemmelser. I Rådet kræves enstemmighed, mens der iht. komitologiforordningen kun kræves kvalificeret flertal. Flere medlemsstater peger på, at man bare kan forkorte den nuværende sagsbehandlingstid for tilladelser til at fravige momssystemdirektivet på knap et år og så blot bruge den nuværende ordning. Rådets juridiske tjeneste har foreløbig udtalt, at der intet er til hinder for at bruge komitologiforordningen på denne form for tilladelser.

### **10. Foreløbig dansk holdning**

Regeringen er positiv overfor forslaget, som er et led i at gøre fremtidens momssystem mere robust og dermed bidrage til medlemsstaternes budgetkonsolidering.

Regeringen lægger vægt på udtalelsen fra Rådets juridiske tjeneste, og vægter bekæmpelsen af svig meget højt. En mekanisme som foreslået vil gøre det muligt at sætte ind mod svigen langt hurtigere end i dag. Endvidere vil der kun være tale om tilladelser med begrænset rækkevidde, idet de er tidsbegrænset til maksimalt 1 år og kun omfatter den pågældende medlemsstat.

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.